STATEMENT TO THE LEGISLATIVE COMMITTEE

ON BILL C-96

BY THE

CANADIAN LABOUR CONGRESS

opeiu-225

June 1986

We wish to thank the Legislative Committee on Bill C-96 -- "An Act to Amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977" -- for providing the Canadian Labour Congress with an opportunity to state its views on the Bill. We have grave concerns about Bill C-96 which focus on four points in particular:

1) Bill C-96 represents the fifth unilateral federal amendment to its financial commitment to support provincial programs in the areas of health and post-secondary education in the past eleven years; hence it contributes to a pattern of unstable financial support for vital public services;

2) it reduces the overall federal financial commitment to the provision of these essential services -- again for the fifth time in eleven years;

3) it will invariably tilt the balance in the form of federal support for those programs away from cash transfers toward the transfer of tax points; and,

4) the formula for determining year-to-year adjustments in total federal financial support will compound the effects noted in points 2) and 3) as time goes by.

Each of these points deserves some elaboration.

The Canadian Labour Congress was in the forefront of the campaign to establish a national, universal medicare program in Canada and we have been a stalwart defender of that program since its inception. We also realize that a national medicare program would never have been established in Canada were it not for the willingness of the federal government to support provincial programs financially through the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medical Care Act.

... /2

In addition, we believe that federal financial support for post-secondary education has contributed to the development of a world class system of post-secondary education which is widely accessible to young Canadians. This has enhanced the economic opportunities available to our children and to the prospects for both economic prosperity, and cultural and political vitality in Canada.

Like most Canadians we are impressed with the positive achievements that have been supported by the financial commitment of the federal government. But, we do not believe that these achievements can be secured by a set of financial arrangements that are subject to unilateral change on a regular basis by the federal government.

As we noted above, Bill C-96 represents the fifth important change to these financial arrangements since 1975 when former Liberal Finance Minister, the Rt. Hon. John Turner, imposed a cap on federal contributions under the Medical Care Act and announced the federal government's intention to revise its commitment under the H.I.D.S.A. We would remind you too, that when the Established Programs Financing (EPF) arrangements were put in place in 1977, they were supposed to be permanent arrangements. Yet, Bill C-96 represents the third change to these arrangements.

We believe that the search for a permanent set of arrangements governing federal financial support for medicare and post-secondary education should still be high on the government's agenda. Bill C-96 does not contribute to fulfilling this agenda.

The security of the vital services covered by E.P.F. has been undermined not only by the instability of financial arrangements, but also by the general tendency to cut back on federal financial support for them. The changes introduced in Bill C-97, in 1982, were designed to trim $5.7 billion from E.P.F. transfers over the period from 1982 to 1987. The federal government has estimated that the provisions of Bill C-96 will yield a cumulative saving of $5.3 billion by the end of the fiscal year 1990-91 and a saving of $2 billion per year by that year.

... /3

At the same time that the total federal financial support for these programs has been cut back, the form that that support has taken has also changed. Prior to 1977, federal support for medicare (outside Quebec) was offered exclusively in the form of cash transfers and this was the primary form of support for post-secondary education. However, since 1977, the form of support has included both cash transfers and the transfer of tax points.

This change in the form of support has troubled us from the beginning because it is only the cash portion of support for which the provinces are even nominally accountable for spending in a manner that conforms with the program requirements laid out in the Canada Health Act. As the form of federal support is tilted increasingly in the direction of the transfer of tax points, the ability of the federal government to require program compliance is increasingly undermined.

On the face of it, Bill C-96 may not appear to bear on this question of the balance between cash and the transfer of tax points. Bill C-96 incorporates a formula for adjusting the total amount of federal financial support from one year to the next at the rate of growth of G.N.P. per capita minus two per cent. But, if the rate of growth in the yield on tax points transferred to the provinces grows at a more rapid rate, then the balance between cash and the transfer of tax points will be affected. Moreover, the partial de-indexing of the personal income tax proposed by the Finance Minister in May 1985 is almost certain to yield this result.

The formula for adjusting the total amount of federal support under E.P.F. has three distinct effects:

1) it reduces the total federal contribution under E.P.F.;

2) it tilts the balance in the form of support away from cash toward the transfer of tax points; and,

... /4

3) both of these effects will be compounding over time as each year's exemption of the first two per cent of growth in G.N.P. per capita builds on the previous years.

None of these effects is satisfactory to us and we do not believe that these effects are tenable over the long run.

We noted above that the search for a set of financial arrangements that is viable over the long run should be a high priority item for the government and that Bill C-96 does not contribute to this end. As far as medicare is concerned, the CLC has argued for many years that the federal government should be sharing the cost of medicare equally with the provinces and that federal support should be given exclusively in the form of cash transfers.

If the government cannot see its way clear to revert to this form of support for medicare, it should recognize that what is proposed in C-96 is at best an interim measure. This recognition should take the form of a sunset on its proposal to exempt the first 2 per cent of annual growth in G.N.P. per capita from the adjustment it makes to its financial commitment under E.P.F. The interim period should be used to establish a form of financial support for medicare and post-secondary education that are viable in the long term.

Respectfully submitted by
THE CANADIAN LABOUR CONGRESS

Shirley G.E. Carr, President
Richard Mercier, Secretary-Treasurer
Richard Martin, Executive Vice-President
Nancy Riche, Executive Vice-President

opeiu-225

DÉCLARATION AU COMITÉ LÉGISLATIF

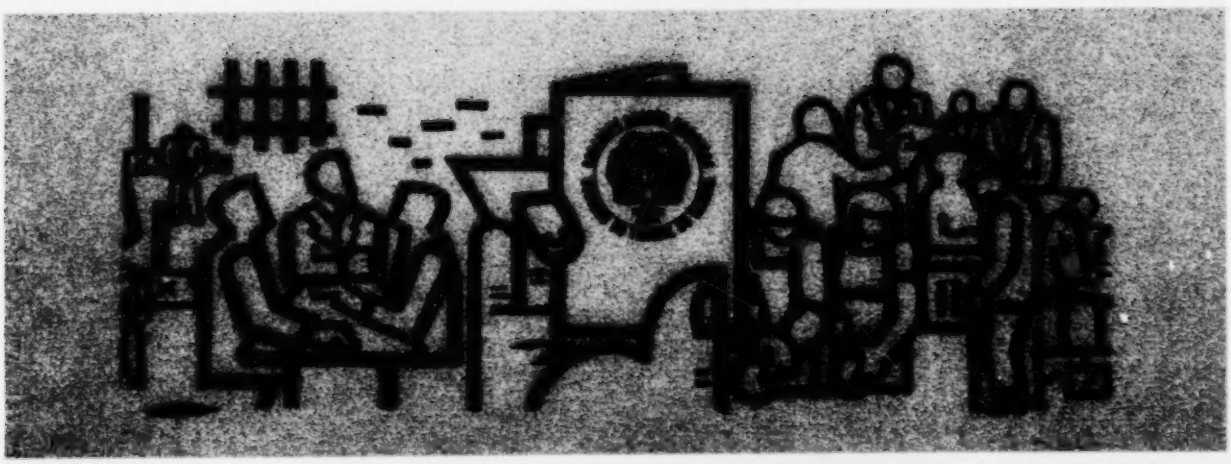
CHARGÉ D'ÉTUDIER LE PROJET DE LOI C-96

par le

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

uiepb-225

Juin 1986



Nous tenons à remercier le Comité législatif chargé d'étudier le Projet de loi C-96, "Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé", pour avoir donné au Congrès du Travail du Canada l'occasion d'énoncer ses vues. Nous avons de sérieuses réserves concernant le Projet de loi C-96, et surtout sur les points suivants:

1. C'est la cinquième fois en onze ans que le gouvernement fédéral modifie unilatéralement son engagement d'appui financier aux programmes provinciaux dans les domaines de la santé et de l'éducation postsecondaire; le Projet de loi contribue donc à perpétuer l'instabilité de l'appui financier à des services publics vitaux;

2. Le Projet de loi, encore là pour une cinquième fois en onze ans, amoindrit l'engagement général du gouvernement d'Ottawa vis-à-vis de la prestation de ces services essentiels;

3. Il fausse invariablement l'équilibre dans la manière dont l'appui fédéral à ces programmes est accordé, en procédant davantage par transfert de points fiscaux que par transferts de fonds;

4. La formule servant à déterminer les rajustements annuels de l'ensemble de l'aide financière fédérale aggravera avec le temps les effets relevés aux n^{os} 2 et 3 ci-dessus.

Chacun de ces points mérite qu'on s'y arrête.

.../2

Le Congrès du Travail du Canada a été à l'avant-garde de la campagne menée pour créer un régime national et universel d'assurance-santé au Canada et il s'est fait le défenseur acharné de ce régime depuis ses tout débuts. Il est aussi conscient qu'il n'y aurait pas eu de régime national d'assurance-santé si le gouvernement fédéral n'avait pas accepté de soutenir financièrement les régimes provinciaux grâce à la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques et à la Loi sur les soins médicaux.

Nous croyons en outre que l'appui financier du gouvernement fédéral à l'éducation postsecondaire a contribué au développement d'un système d'éducation postsecondaire de niveau mondial, largement accessible aux jeunes Canadiens. Du même coup, les possibilités économiques s'offrent à nos enfants, les perspectives de prospérité économique et la vitalité culturelle et politique du Canada s'en sont trouvées accrues.

Comme la plupart des Canadiens, nous sommes frappés par les réalisations que les engagements financiers du gouvernement fédéral ont permises. Cependant, nous ne croyons pas que ces réalisations puissent être maintenues par une série d'accords financiers qui soient constamment exposés à des modifications unilatérales de la part du gouvernement fédéral.

Ainsi que nous l'avons signalé, le Projet de loi C-96 constitue la cinquième modification importante de ces accords financiers depuis 1975, année où le ministre libéral des Finances de l'époque, M. John Turner, a plafonné les contributions fédérales prévues par la Loi sur les soins médicaux et annoncé que le gouvernement entendait reviser son engagement en vertu de la Loi sur l'assurance-

.../3

hospitalisation et les services diagnostiques. Nous vous rappelons en outre qu'au moment où les ententes sur le financement des programmes établis (FPE) sont entrées en vigueur en 1977, il devait s'agir là d'accords permanents. Mais voilà que le Projet de loi C-96 y apporte une troisième volée de changements.

Nous croyons que le gouvernement devrait donner une haute cote d'importance à la recherche d'une série permanente d'accords régissant l'appui financier du gouvernement fédéral à l'assurance-santé et à l'éducation postsecondaire. Le Projet de loi C-96 n'y contribue guère.

La sécurité des services vitaux visés par le FPE a été affaiblie non seulement par l'instabilité des accords financiers mais aussi par la tendance générale à une diminution du soutien financier du gouvernement fédéral vis-à-vis de ces services. Les changements apportés par la Loi C-97, en 1982, devaient retrancher $5.7 milliards aux transferts de FPE, de 1982 à 1987. Le gouvernement fédéral a estimé que les dispositions du Projet de loi C-96 permettront une épargne cumulative de $5.3 milliards et une épargne annuelle de $2 milliards d'ici la fin de l'année financière 90-91.

Non seulement l'aide financière globale du gouvernement fédéral à ces programmes a-t-elle diminué mais la forme prise par cette aide a aussi changé. Avant 1977, l'aide fédérale à l'assurance-santé (en dehors du Québec) était offerte exclusivement sous forme de transferts de fonds, ce qui était aussi la principale forme d'aide pour l'éducation postsecondaire. Cependant, depuis 1977, l'aide accordée a revêtu la forme à la fois de transferts de fonds et de transfert de points fiscaux.

.../4

Ce changement nous a tracassés dès le début car c'est seulement pour la partie de l'aide qui est versée en argent que les provinces sont tenues, ne serait-ce que pour la forme, de rendre compte de leurs dépenses conformément aux exigences énoncées dans la Loi canadienne sur la santé. Comme le soutien fédéral prend de plus en plus la forme d'un transfert de points fiscaux, la capacité du gouvernement fédéral d'exiger la conformité aux programmes s'en trouve d'autant plus diminuée.

Au premier abord, le Projet de loi C-96 ne semble pas beaucoup s'occuper de cette question d'équilibre entre les paiements en argent et le transfert de points fiscaux. Il comporte une formule de rajustement annuel du montant total de l'aide financière fédérale selon le taux d'augmentation du Produit national brut par habitant, moins 2 pour cent. Mais si le résultat en points fiscaux transférés aux provinces augmente plus rapidement, alors l'équilibre entre les paiements en argent et le transfert de points fiscaux en sera affecté. En outre, il est presque certain que la désindexation partielle de l'impôt sur le revenu des particuliers, proposée par le ministre des Finances en mai 1985, produira un tel résultat.

La formule de rajustement du montant total de l'aide fédérale destinée au FPE a trois effets distincts:

1. Elle réduit la contribution fédérale globale au FPE;
2. Elle brise l'équilibre dans la forme que l'aide revêt, insistant davantage sur le transfert de points fiscaux et moins sur les paiements en argent;
3. Ces deux effets s'aggraveront avec le temps car l'exemption, pour chaque année, du premier 2 pour cent de croissance du PNB par habitant est calculée sur l'année précédente.

.../5

Aucun de ces effets ne nous paraît souhaitable et nous ne les croyons pas défendables à longue échéance.

Nous avons dit plus haut que la recherche d'une série d'ententes financières qui soit viable pour de longues années devrait être hautement prioritaire pour le gouvernement et que le Projet de loi C-96 ne fait rien en ce sens. En ce qui touche l'assurance-santé, le CTC soutient depuis longtemps que le gouvernement fédéral devrait en assumer les frais à parts égales avec les provinces et que son aide devrait être versée exclusivement sous forme de transferts d'argent.

Si le gouvernement ne peut voir comment revenir à cette forme de soutien de l'assurance-santé, il devrait reconnaître que le Projet de loi C-96 propose tout au plus une mesure provisoire. Ce faisant, il devrait donner une durée fixe à l'exemption projetée des premiers 2 pour cent de croissance annuelle du PNB par habitant, dans le rajustement de son engagement financier vis-à-vis du FPE. L'entre-temps devrait servir à établir une forme de soutien financier de l'assurance-santé et de l'éducation postsecondaire qui soit viable à longue échéance.

Respectueusement soumis par

LE CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA

Shirley G. E. Carr, présidente
Richard Mercier, secrétaire-trésorier
Richard Martin, vice-président exécutif
Nancy Riche, vice-présidente exécutive